St. John's
1985

DOCUMENT: 850-31/009

DISCUSSION PAPER

TRANING AS A STRATEGIC INVESTMENT FOR ECONOMIC GROWTH

THE HONOURABLE
DAVID PETERSON
PREMIER OF ONTARIO

26th Annual Premier's Conference
St. John's, Newfoundland
August 21-22, 1985

TABLE OF CONTENTS

Executive Summary

Introduction 1

Productivity Growth and Training 2

Strategic Principles for Skills Training 8

Federal Government Training Policy 10

Main Conclusions and Recommendations 14

Appendix: The *Canadian Jobs Strategy*

Executive Summary

The adequacy and effectiveness of public commitment to training by government will have a profound effect on the Canadian economy's capacity to adjust and grow competitively in the years ahead. Proposed changes and reduced funding to the Government of Canada's training policies could significantly influence the capacity of the Provinces to meet their responsibilities in both education and training.

Productivity Growth and Training

Canada's poor performance in productivity growth is well documented: since 1950 we have marginally outperformed the United States but have fallen behind Japan, West Germany, France and even the United Kingdom. Only through a vigorous commitment to competitive productivity growth will our place as a trading nation win for all Canadians equitable income and employment gains. A comprehensive productivity strategy requires a far more vigorous and explicit commitment to the quality of our human resources as a major determinant of future competitive economic growth.

The quality of a labour force overwhelmingly determines the competitiveness of an economy. Economic trends, which show labour becoming an increasingly costly resource, coupled with demographic trends, pose immense challenges to creating and maintaining a superior labour force in Canada. We will be relying to an unprecedented extent on adult workers to adapt and retain themselves.

Yet, training has been a historic weakness in North America. Ample evidence points to the need for training and retraining workers, and to our failure to provide adequate programs to achieve this. Global forces demand adaptation and innovation: skills training will be central to our ability to meet these demands. It will also be no less important a means of ensuring investment and economic growth.

Strategic Principles for Skills Training

The challenges of the future coupled with long-standing inadequacies in making strategic investments in skills training underline the need for coherent and consistent action.

The following four basic objectives should help provide cohesion to Canada's future investment in skills training:

- We must design and support a comprehensive, world class training system that matches our competitors, both in terms of quality and participation.
- We must make training an unequivocal and integral partner of our industrial development objectives.

- We must ensure fair and equal access to quality training for individuals and across our regions and businesses.
- We must undertake this important work with a more practical management of cooperative federalism.

Federal Government Training Policy

The Federal Government, in the *Canadian Jobs Strategy*, proposes a major overhaul of its activities which may have unacceptable implications for the management, financing and delivery of industrial and institutional training in Canada.

Of immediate concern is the Federal proposal to reduce its commitment to job creation and to training from $2.2 billion last year to $2.1 billion this year and to $1.9 billion next year. Also of concern is that the new Federal proposals will provide insufficient incentives to the private sector to undertake training. The *Canadian Jobs Strategy* appropriately addresses training as a means of facilitating access to employment. However, training the workforce as a means of improving competitiveness is not set as a priority.

The design of the new programs will give substantially reduced incentives for training by the average employer. Also, the level of incentives are unlikely to overcome the barriers to training expressed by the private sector. Moreover, in all likelihood, the proposed incentives will fail to reach those groups who need it most, including small businesses, women, disabled persons and Native persons.

The Federal proposals also fail to ensure the quality of training. Quality training has been assured by the role of our colleges in developing and approving training plans for over half a century. It continues to be necessary and fundamental to the assurance of skills mobility for the individual worker as well as to the improvement of the skills level of the individual firm.

Main Conclusions

Ontario's case for substantial improvements in Canada's commitment to training is based on the premise that we must improve on our past performance in:

- the place of human capital investment in achieving both economic growth and personal fulfillment;
- the definition of public sector and private sector roles and responsibilities; and
- the practical management of cooperative federalism.

Recommendations

1. *Government leadership in the development of the Canadian economy is every bit as critical now as it has been in the past. To meet our contemporary challenges, governments should take the lead in developing socially appropriate and industrially superior training, retraining and mobility goals for our economy.*

2. *Consistent with the vastly heightened role of training in Canada's overall economic and industrial policy matrix, the real level of federal financial support must be sustained and enhanced.*

3. *The Canadian Jobs Strategy should not be recast in favour of industrial training at the expense of job creation and access programs. Rather, training, as a partner in economic development, should be a significant and distinct priority.*

4. *The private sector should play a greater role in training and in setting training priorities in our institutions. However, if the private sector is to deliver public goods, it must be provided with sufficient public support, particularly in such qualitative areas as long-term sophisticated training and more equitable access for the hard-to-employ and the disadvantaged. In addition, the economy would be well-served with more vigorous and imaginative programs to increase training among women. Direct levering of a greater private sector effort in training should become an explicit objective of government programs to support industrial investment, adjustment and innovation.*

5. *The quality of institutional training, along with basic education, is central to a successful and comprehensive training strategy. Changes may be necessary to enhance the responsiveness of institutions to forces in the marketplace. However, before any changes are made to the present system, senior governments should review together vocational and institutional training in Canada to ensure that there is necessary stability, along with appropriate change.*

Introduction

It is timely and appropriate that the Government of Canada's priorities and intentions concerning training the Canadian workforce are addressed with urgency at the Premiers' Conference. The Federal Government not only has primary responsibility for job creation but, over the last twenty years, has assumed lead responsibility for funding employer-based training across Canada. While the Provinces have not seen the Federal Government's constitutional case for training as compelling, they have come to rely on this arrangement. Proposed changes in the Government of Canada's training policies could significantly influence the capacity of the Provinces to meet their responsibilities in both education and training.

Equally important, the adequacy and effectiveness of public commitment to training by both levels of government will have a profound effect on the Canadian economy's capacity to adjust and grow competitively in the years ahead.

It is well appreciated by all governments that introductory training can make a positive social contribution to improving access to meaningful employment across our society. This has been addressed extensively in the *Canadian Jobs Strategy* presented to Parliament on June 28, 1985 by the Honourable Flora MacDonald. However, the Government of Ontario is concerned that Canada's commitment to training has not been, and is not yet, effectively designed and supported as a paramount and central ingredient in building economic prosperity.

It is the ambition of this discussion paper to contribute to government and public understanding of the strategic importance of enhanced human skills. Training is an essential element in pursuing our shared objective of a more innovative, competitive and equitable economy. The underlying challenge is to tackle Canada's inferior productivity performance with an unprecedented commitment to human resource development.

Productivity Growth and Training

Our Failure to be Productive

While currency devaluations and wage restraints in the 1970's helped Canada to compete successfully for jobs against other industrial jurisdictions, Canadian governments have been either ineffective or inattentive in addressing our unacceptable productivity performance. Our present situation is untenable if our goals are real economic and income growth.

Canada's poor performance in productivity growth is well documented: since 1950 we have marginally outperformed the United States but have fallen behind Japan, West Germany, France and even the United Kingdom (Table 1).

REAL GROSS DOMESTIC PRODUCT PER EMPLOYED PERSON
(Percent average annual growth) Table 1

	1950-81	1965-73	1973-81
United States	1.6	1.6	0.2
Canada	1.9	2.4	0.1
France	4.1	4.6	2.4
Germany	4.5	4.3	2.5
Japan	6.3	8.2	2.9
United Kingdom	2.2	3.2	1.3

Source: U.S. Bureau of Labour Statistics

This is further illustrated by Canada's performance in manufacturing output per hour (Table 2).

MANUFACTURING OUTPUT PER HOUR
(Indices, 1977=100) Table 2

	United States	West Germany	United Kingdom	Japan	Canada
1970	79.2	70.9	77.6	61.4	76.8
1975	93.4	89.8	94.5	85.3	91.0
1980	101.7	108.4	99.9	128.6	101.9
1981	104.9	110.3	106.1	135.7	104.0
1982	107.1	111.6	110.9	145.4	101.1
1983	111.6	116.8	118.3	152.8	107.6
1984*	115.6	122.3	123.0	167.4	111.9
% Change 1970-1984	46.0	72.5	58.5	172.6	45.7

*Preliminary Estimates
Source: U.S. Department of Labour
Bureau of Labour Statistics, June 1985

Since 76 percent of Canadian exports and 90 percent of Ontario exports are destined for the United States market, our most recent productivity record against other major competitors for that massive market must be of serious concern (Table 3).

PRODUCTIVITY IN SELECTED COUNTRIES, 1984
(Percent change from previous year)

Table 3

Country	Output/Hour
Canada	4.0
Japan	9.5
France	5.0
West Germany	4.7
Italy	6.3
Britain	3.9
Sweden	6.8

Source: U.S. Bureau of Labour

Productivity as a Cornerstone of Growth

Only through a vigorous commitment to competitive productivity growth will our place as a trading nation win for all Canadians equitable income and employment gains. The status quo is not acceptable because it invites us to accept further declines in our relative standard of living merely to hold our ground in world exports.

In the absence of an explicit trade and industrial policy, Canada has relied on domestic losses in living standards to maintain competitiveness and employment and income in our trade sectors. In the long-run, only with superior productivity can international trade enhance national wealth. Furthermore, if we do not increase our national income, economic change will not lead to rising personal incomes and the necessary public resources to meet our social goals.

In order to maintain a consensus among Canadians for a relatively open and mixed economy, we must design economic policies which invest in our strengths. Ontario is not proposing a course of action that would lead to isolation, rigidities and bureaucratic planning. Ontarians look for a positive alternative: government leadership which invests in those basic factors of production which are necessary to ensure real growth.

In the past, public investment in the health of the economy has concentrated on the public sector infrastructure and the provision of capital and equipment. Neither area can be overlooked or neglected in setting contemporary economic policy. However, a comprehensive productivity strategy requires a far more vigorous and explicit commitment to the quality of our human resources as the major determinant of future competitive economic growth.

In addressing the conditions for economic prosperity, Adam Smith, the eighteenth-century economist, observed that the wealth of a nation is determined "by the skills, dexterity, and judgement with which its labour is generally applied". For a competitive response to cost, adaptation and mobility problems in our economy, we must better concentrate on enhancing human skills. The Canadian economy requires excellence in all the building blocks of the industrial base. In particular, it requires a workforce trained second to none.

Fundamental Changes in the Marketplace

The willingness of the private sector to employ labour as an agent of economic growth is determined, in large part, by the cost of labour relative to that of capital. If our goal is full employment, it is important to recognize that there have been fundamental changes in the relative use of labour and capital: a recent Conference Board study shows that in the United States the capital-to-labour ratio in the non-farm economy has more than doubled in the past three decades (Chart 1). The Conference Board, in its projection to 1990, also foresees a continued rise in this ratio in the United States.

Underlying this trend has also been a significant change in the relative prices of labour and capital, with labour becoming the more costly resource (Chart 2). While the data and outlook for Canada may not be precisely the same, it would not be unreasonable to assume that the direction of change is the same.

Chart 1

Source: The U.S. Economy to 1990
The Conference Board, 1985

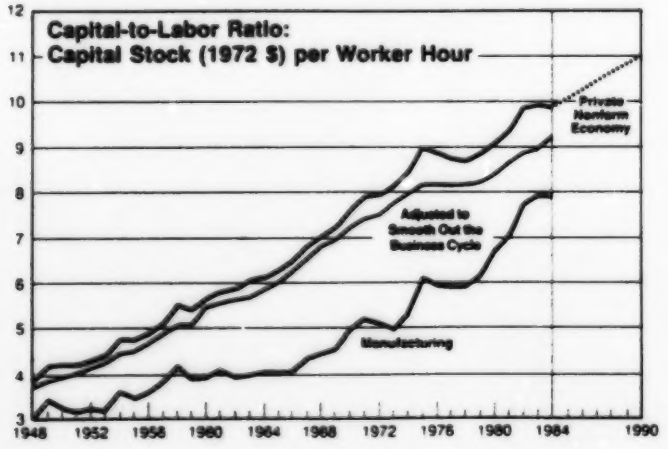
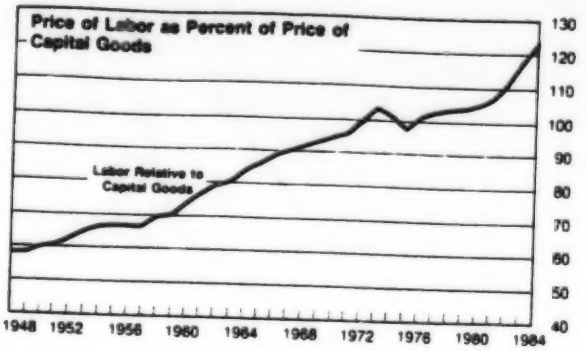


Chart 2

Source: The U.S. Economy to 1990
The Conference Board, 1985



However, addressing this apparent cost reality simply with greater reliance on capital would be socially and economically inferior to balanced policies that enhance the productivity of *both* labour and capital.

Labour is the single largest operating cost in the production process. Its quality determines overwhelmingly the competitiveness of the enterprise. Despite the technological revolution of the last half century, it has been estimated that at least 50 percent of productivity growth in American businesses and industries since 1929 is attributable to human resources. Our attention to this potential should be consistent with the immensity of this resource.

Underlying demographic trends will exacerbate competitive pressures. They indicate we must concentrate far more on training and retraining and stop relying as much as we have in the past on immigration and the inflow of recently educated young people. It is estimated that 90 percent of those who will be in the labour force in 1990 and 75 percent in 2000 are already in the labour force. As fewer young people and skilled immigrants join the labour force, the economy will be relying to an unprecedented extent on adult workers to adapt and retrain themselves.

The caliber of training and education in the workforce is a major determinant in the introduction of technology, the design of new products, the introduction of new industrial processes and the productivity of capital. It is increasingly understood by our competitors that all these factors must be partners in the investment process.

For example, in Japan, Nippon Telegraph and Telephone estimates that every year 240,000 workers, out of its total payroll of 312,000, enroll in company-sponsored education. Hitachi Ltd. spends more than $83 million (U.S.) on education, a figure tantamount to about two-thirds of what it spends on advertising its products. Equally important, Japanese firms generally are unlikely to reduce spending on research and development or on training even in times of financial stress.

Weakness in Canadian Training

The *European Management Forum* gives Canada "barely a passing grade" in vocational training. It reports that while Canada ranks second among industrial countries in per capita public expenditure on education, we rank 10th in the adequacy of our vocational training, scoring 55.81 out of 100. This deficiency is aggravated by the fact that, although Canadians rank themselves 6th in the availability of skilled workers, we fall 19th in willingness to relocate and retrain. The report correctly pointed out that, "as Canada faces increasing competition from low wage countries with rapidly growing populations, it is the level of education, technical training, skill, motivation and mobility which is becoming more important".

Even as troubling as these statistics may seem, our ranking on vocational training is probably significantly inflated due to the exceptional size of our public and service sectors, where disproportionately more on-the-job training takes place. An Ontario Manpower Commission survey found that, in Ontario, the percent of employees participating in training and upgrading in the public administration sector is two to three times greater than in manufacturing.

The same study shows that we not only perform poorly in the number of people who receive training, but that we are also weak in the *amount* of training that these individuals receive: fully 75 percent of employee upgrading activities last less than 2 weeks, and only 2.5 percent of employees are enrolled in programs lasting longer than a year.

The weaknesses in training in Canada are further reflected in the fact that women account for only about one quarter of all participants in Federal training programs. In 1983/84, women were 26.6 percent and 24.3 percent of all those who participated in institutional training and general industrial training programs respectively. These participation rates drop dramatically for married women, and for those with dependents.

Training as Investment

Global forces demand adaptation and innovation. The introduction of new technology is necessary, desirable and inevitable. Skills training will be a central element to the successful introduction of new technology because workers with portable skills are more flexible and more able to deal with technological change.

Training is no less important as a means of ensuring investment and job creation. The availability of training and skilled workers is a significant factor in investment decisions. For example, General Motors selected Tennessee over 1000 other sites in 38 states for the Saturn automotive plant, citing, among other factors, the state's adoption of sweeping changes in education as an important attraction. Indal Tool Corporation located its operations in Elgin, Illinois because the local community college was able to offer appropriate skills

training. The company stated that among all the locational factors, the availability of customized training was the most important factor in its decision. Moreover, the availability of skills training is vital in the ability of a community to retain existing industries and to encourage them to invest and expand.

The growth which comes from innovation and technological change and the more productive use of capital and labour will yield returns to all. Historically, rising incomes for working people have been won primarily by their productivity, not by income distribution programs. Government policies that promised fair shares, while neglecting labour productivity, have not been effective. If we are to secure an equitable distribution of the benefits of change, our first concern must be to help workers increase their productive output. In this respect, investing in people is consistent both with social objectives and with sound economic policy.

Strategic Principles for Skills Training

The challenges of the future coupled with long-standing inadequacies in making strategic investments in skills training underline the need for coherent and consistent action. The urgency and importance of these problems require well thought-out action guided by strategic principles. We must be able to plan, make decisions and set priorities among alternate courses of action. Without strategic principles we run the risk of being trapped by ad hoc and ill-conceived actions.

The following four basic objectives should help provide cohesion to Canada's future investment in skills training:

- We must design and support a comprehensive, world class training system that matches our competitors, both in terms of quality and participation.
- We must make training an unequivocal and integral partner of our industrial development objectives.
- We must ensure fair and equal access to quality training for individuals and across our regions and businesses.
- We must undertake this important work with a more practical management of cooperative federalism.

If our objective is to be competitive, we must look beyond skills shortages in our present industrial structure and set goals in training to ensure that our economy is significantly more productive. The gap between what we must accomplish and what we are doing must be acknowledged and addressed. Then we must design a system which is appropriate for Canada, yet responsive to the changing opportunities and demands of the world economy. Government must be accountable for these goals: to achieve them, the system must be both adequately funded and sufficiently adaptive.

An effective training system must not only be a priority in government but must be as high a priority in the private sector. Thus, in designing its programs, governments must consult with employers and unions to know better their needs, barriers and interests. For our enterprises to change their practices and undertake new public obligations, incentives must be provided that are appropriate and realistic.

A competitive training strategy must be driven by economic objectives: not by temporary job creation but by permanent employment growth. This discipline is not inconsistent, however, with our long-standing community objectives of equality and personal fulfillment. Flexible incentives are required to give all groups a fair chance. However, providing access to genuine training for women, young people, older workers, Native persons and disabled persons is an economic investment.

Equally appropriate incentives are required to encourage the participation of smaller firms where most people are employed. Also, to ensure quality and access to training in all our regions, Canada's extensive network of colleges and institutional training facilities must be a central component of a comprehensive training commitment.

To match the efficiency of training systems in unitary states such as Japan and Sweden, Canadian federalism must improve its ability to deliver this training priority. Governments must reach a shared commitment to this priority: our country cannot afford to have them act in isolation and duplicate one another. Instead, they must clarify their commitments and roles. Along with the Constitution, competence and common sense should determine how they undertake their responsibilities.

Federal Government Training Policy

The Federal Government proposes a major overhaul of its activities which may have unacceptable implications for the management, financing and delivery of industrial and institutional training in Canada. While this paper asserts that the basic training components of the *Canadian Jobs Strategy* (see Appendix) do not measure up to the principles just outlined, we should assume that they are subject to change. Furthermore, we should not be satisfied that provincial actions are adequate. Thus, this review and its recommendations are offered in the hope that, together, and in our own spheres, we will actively pursue a course of more extensive reform.

Reduced Federal Commitment to Training

While the *Canadian Jobs Strategy* is highly critical of past programs in both job creation and training, the Federal Government proposes to reduce its global commitment in both areas: from $2.2 billion last year to $2.1 billion this year and to $1.9 billion next year. In industrial training, the Federal Government has terminated its two industrial training programs – General Industrial Training and Critical Trades Skills Training – and will replace them with two new ones:

- *Skill Investment* is geared to workers whose jobs are threatened by changing technology and economic conditions. It allows for full or part-time training leave for workers and federally subsidized training costs and wages.
- *Skill Shortages* is designed to alleviate existing and potential critical skill shortages by equipping workers with specialized training. Employers are partially reimbursed for employees' wages and training costs during the training period.

The following table indicates the decline in funding for industrial training (Table 4).

INDUSTRIAL TRAINING PROGRAMS, CANADA
($ millions) Table 4

	1984/85	1985/86
CTST	82.1	–
GIT	105.7	–
Skill Investment	–	100
Skill Shortages	–	50
TOTAL	187.8	150*

*Includes spending on CTST and GIT during phase-out of those programs.
Source: *Canadian Jobs Strategy*

Insufficient Incentives for the Private Sector

While the *Canadian Jobs Strategy* is concerned about training in the private sector, the design of the incentives in Skill Investment and Skill Shortages could, in fact, make matters worse. For instance:

- the wage subsidy for on-the-job training for the first two years is to be reduced from 50 percent to 25 percent;
- a cap of $350 per week for on- and off-the-job wage subsidies is to be introduced; and
- while extending training subsidies from 2 to 3 years will benefit a few firms, subsidies for the first 2 years of training have been watered down. Furthermore, in terminating any allowance for training of less than three weeks, the Federal Government is leaving an area that is highly popular to smaller enterprises.

The impact of this will be substantially reduced incentives for training by the average employer.

The 1980 report, "Barriers to Employer Sponsored Training in Ontario", called attention to the sources of employer resistance to workplace training. Deterrents were identified as:

- insufficient return on investment (71%)
- conflict with production activities (71%)
- cost of trainees (67%)
- cost of administrative staff (56%)

The current system of incentives for private sector activity in capital formation and labour enhancement appear to weigh in favour of capital. Statistics cited earlier show that labour has become more expensive relative to capital, and this trend is likely to continue. Moreover, there are government disincentives to the use of labour, in the form of employment taxes.

If governments wish to overcome the barriers to training expressed by the private sector, to increase the amount of training done by business, and to accelerate the rate at which it is done, then the incentives to training should be greater in the future than they have been in the past. This argument has particular validity if the levels of training sought by governments are to be in excess of what is economically rational for firms to undertake on their own, ie. if training by the private sector is to be carried out in part as a public good, and not solely as a private corporate good.

There is a paradox in the relative mobility of labour and capital. Once an investment is made, labour becomes the mobile asset. Once a machine is purchased, or a building built, the firm has a relatively secure asset: the firm now owns it and controls it. Investments made in labour enhancement can increase the mobility of an already mobile resource. The risks to the firm are then, in some senses, greater if it makes an investment in human capital than if it makes an investment in fixed capital. Government support for investment in either worker skills or fixed capital should recognize these different risks for employers.

The Federal Government's reluctance to provide more funds for training may be the result of underlying complacency about what is being done now. In December, the Minister of Employment and Immigration claimed that "about half of the establishments employing 20 people or more provided vocational training without financial assistance". If this is true and if we are doing enough training already, then less public support would make sense.

However, 90 percent of firms employ fewer than 20 employees. Furthermore, the Ontario Manpower Commission survey of firms most likely to participate in training indicates that in 1984, those with 20 to 100 employees were *less than half* as likely to offer training programs as major employers; in addition *less than half* a comparable proportion of their workforces participated.

Furthermore financial incentives for substantial training under Critical Trades Skills Training and General Industrial Training do not appear to have been effective. Last year in Ontario, only 26.3 percent and 11.6 percent of employers with 500 or more employees used CTST and GIT respectively. Firms with 20 or fewer employees had only 1 percent and 5 percent participating in these programs.

The relationship between financial support and quality training was more candidly acknowledged in the following statement by the Department of Employment and Immigration in its *Training* consultation paper, last December:

> "The volume of training in industry shows a marked decline during cyclical downturns. This is in sharp contrast to the behaviour of post-secondary participation which has increased in the past recession. *More stability in industrial training would appear desirable in principle, although it may be difficult to find ways of encouraging this that are consistent with the realities of expenditure restraint".*

While the *Canadian Jobs Strategy* argues that training must be more responsive to market conditions, its program design may be more restrictive. Unlike the unrestricted scope of the previous program, Skill Investment may be designated by occupations and seems to be limited to workers "whose jobs are threatened by changing technology". The validity of training to improve competitiveness and employee productivity generally seems to be overlooked.

The provisions made for special needs groups under the *Canadian Jobs Strategy* are less generous than those previously offered. The Federal Government will now reimburse an employer up to $10,000 for equipment to alter facilities in order to train disabled workers. Formerly enriched subsidies were provided. In the case of Native persons, 100 percent of their wages were reimbursed to a maximum of $350 a week; for disabled workers the wage subsidy was 80 percent and, for women in non-traditional trades it was 75 percent.

Unless incentives are in the hands of these potential trainees, their capacity to participate in training in industry will be substantially reduced. A capital subsidy to an employer may be of benefit in some circumstances, but it cannot substitute for comprehensive, flexible incentives.

Failure to Ensure Quality

The objective of world-class quality training must discipline our choice of incentives and the level of government support. Of equal concern, however, must be the place of institutional training and the responsibility of the provinces in ensuring that individuals and the country receive value for money. On both these points the *Canadian Jobs Strategy* raises questions of grave concern to Ontario.

While the *Canadian Jobs Strategy* attempts to encourage on-the-job training, it does not address how the quality of training will be assured. It indicates that employers will be permitted to design their own training programs, but does not acknowledge the necessary role of the provinces to assist in this critical area.

This is a practical concern to people, not merely a jurisdictional concern of governments. The quality of training has been assured by the role of our colleges in developing and approving training plans for over half a century. It continues to be necessary and fundamental to the assurance of skills mobility for the individual worker as well as to the improvement of the skills level of the individual firm.

In addition, the Federal Government has indicated that it wishes to phase out the *National Training Act*, and provide its funds for institutional training within the six programs of the *Canadian Jobs Strategy*. While the *National Training Act* is not irreplaceable, it has provided a formal mechanism for early financial planning by the Provinces and our colleges in advance of the academic year.

If employers individually purchase institutional training on their own initiative, rather than through block purchases by government, the capacity of the colleges to anticipate demand will be dramatically impaired. Their ability to innovate and to introduce timely and necessary new programs will be reduced.

Main Conclusions and Recommendations

Ontario's case for substantial improvements in Canada's commitment to training is based on the premise that we must improve on our past performance in:

- the place of human capital investment in achieving both economic growth and personal fulfillment;
- the definition of public sector and private sector roles and responsibilities; and
- the practical management of cooperative federalism.

While the Government of Canada confronts the kinds of fiscal pressures that all governments are experiencing, it should consider that much of what has been labelled "expenditure" on "social overhead" is in fact indispensable human capital investment. The *Canadian Jobs Strategy* moves toward multi-year funding and provides for 25 percent adjustment in the allocation for each of the six program areas within each province. However, its overall priority within the Federal Budget is not consistent with Canada's needs and is silent on the important role of the Provinces.

Education, along with transportation and other public services, has been seen as critical to our economic development. However, in Canada, training has not been deployed as a major tool in any overall economic strategy. As the cost of technology declines in real terms, as immigration and the labour force stabilize and as the costs of human resource development rise, training cannot be a poor cousin to capital expansion in modernizing our industries.

Ontario does not propose that the Federal Government leave the training field due to the paramountcy of provincial jurisdiction in the general education field. However, the Constitution should be respected because it makes sense. Canada requires that its eleven senior governments design a national training strategy, within the Constitution, in formal partnership with one another.

Recommendations

1. *Government leadership in the development of the Canadian economy is every bit as critical now as it has been in the past. To meet our contemporary challenges, governments should take the lead in developing socially appropriate and industrially superior training, retraining and mobility goals for our economy.*
2. *Consistent with the vastly heightened role of training in Canada's overall economic and industrial policy matrix, the real level of federal financial support must be sustained and enhanced.*

3. *The Canadian Jobs Strategy should not be recast in favour of industrial training at the expense of job creation and access programs. Rather training, as a partner in economic development, should be a significant and distinct priority.*

4. *The private sector should play a greater role in training and in setting training priorities in our institutions. However, if the private sector is to deliver public goods, it must be provided with sufficient public support, particularly in such qualitative areas as long-term sophisticated training and more equitable access for the hard-to-employ and the disadvantaged. In addition, the economy would be well-served with more vigorous and imaginative programs to increase training among women. Direct levering of a greater private sector effort in training should become an explicit objective of government programs to support industrial investment, adjustment and innovation.*

5. *The quality of institutional training, along with basic education, is central to a successful and comprehensive training strategy. Changes may be necessary to enhance the responsiveness of institutions to forces in the marketplace. However, before any changes are made to the present system, senior governments should review together vocational and institutional training in Canada to ensure that there is necessary stability, along with appropriate change.*

The Canadian Jobs Strategy

Background

In the November 1984 *Economic Statement*, the Honourable Michael Wilson, Federal Minister of Finance, announced the establishment of a $1 billion fund for federal training and employment development initiatives in fiscal year 1985-86. Central to this initiative was a consultative process to be pursued by the Federal Minister of Employment and Immigration, the Honourable Flora MacDonald, with her provincial counterparts.

In February 1985, at the First Ministers' Conference on the Economy in Regina, the Federal Government announced its intention to spend $900 million (not $1 billion as originally proposed) in 1985-86 on the 6 program streams of a new Labour Market Development Strategy. Of this amount, $205 million was earmarked for summer employment programs for youth, leaving $695 million for the Strategy.

In the May 1985 Federal *Budget*, the Honourable Michael Wilson announced that the $900 million funding for the Labour Market Development Strategy would be maintained in 1986-87.

On June 28, 1985, the Honourable Flora MacDonald announced to Parliament the *Canadian Jobs Strategy*. This initiative brings all the Federal Government's job creation and training activities – the 6 streams of the Labour Market Development Strategy, institutional training and existing programs – under one umbrella. Furthermore, the Federal Government indicated that its global commitment to job creation and training would fall from $2.2 billion last year to $2.1 billion this year and to $1.9 billion next year.

The Six Program Streams

SKILL INVESTMENT is geared to workers whose jobs are threatened by changing technology and economic conditions. It allows for full-or-part-time training leave for workers and federally subsidized training costs and wages.

SKILL SHORTAGES is designed to alleviate existing and potential critical skill shortages by equipping workers with specialized training. Employers are partially reimbursed for employees' wages and training costs during the training period.

JOB DEVELOPMENT is meant to increase the employability of the long-term unemployed. Employers can receive a combination of wage subsidies and capital and training cost contributions.

JOB ENTRY will help young people and women make the transition from school and home into the labour force. The program will operate through projects designed and administered by coordinators.

COMMUNITY FUTURES will offer assistance to workers in communities facing chronic high unemployment, plant closures and layoffs or severe economic decline with emphasis being placed on long-term employment opportunities. Details of the program will be announced in the fall.

INNOVATIONS will provide funds on a cost-shared basis to promote new initiatives and innovative solutions to labour market problems. It will provide flexibility in the strategy to respond to changing needs.

St. John's
1985

DOCUMENT: 850-31/009

DOCUMENT DE TRAVAIL

LA FORMATION:
UN INVESTISSEMENT STRATEGIQUE POUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Ontario

DAVID PETERSON
PREMIER MINISTRE DE L'ONTARIO

Conférence des premiers ministres
St. John's (Terre-Neuve)
les 21 et 22 août 1985

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire

Introduction 1

L'accroissement de la productivité et la formation 2

Principes stratégiques pour la formation professionnelle 8

La politique fédérale en matière de formation 10

Principales conclusions et recommandations 15

Annexe : La planification de l'emploi

Sommaire

Un soutien public adéquat et efficace à la formation de la part du gouvernement aura de profondes répercussions sur la capacité d'adaptation et de croissance concurrentielle de l'économie canadienne dans les années à venir. Les changements que le gouvernement du Canada entend apporter à ses politiques de formation, ainsi que la réduction du financement de la formation, pourraient modifier sensiblement la capacité des provinces de faire face à leurs responsabilités dans le domaine de l'éducation et de la formation.

L'accroissement de la productivité et la formation

La piètre performance du Canada en matière de productivité est bien documentée : depuis 1950, nous avons fait un peu mieux que les États-Unis mais nous venons bien après le Japon, l'Allemagne de l'Ouest, la France et même le Royaume Uni. Ce n'est qu'en nous engageant vigoureusement à amener notre productivité à un niveau concurrentiel que nous pourrons en tant que nation marchande assurer à tous les Canadiens un revenu équitable et améliorer la situation de l'emploi. Une stratégie d'ensemble en matière de productivité exige que l'on reconnaisse de façon bien plus explicite et vigoureuse que la qualité de nos ressources humaines est le facteur déterminant d'une expansion économique concurrentielle.

De la qualité de la main-d'oeuvre dépend dans une très large mesure l'aptitude de l'économie à soutenir la concurrence. Vu les tendances économiques, qui indiquent que la main-d'oeuvre devient une ressource de plus en plus chère, et les tendances démographiques, il nous faudra relever des défis considérables pour créer et maintenir une main-d'oeuvre de qualité supérieure au Canada. Nous compterons plus que jamais sur l'adaptation et le recyclage des travailleurs adultes.

Cependant, on a très longtemps négligé la formation en Amérique du Nord. De maints exemples démontrent la nécessité de former et de recycler les travailleurs, ainsi que l'absence au Canada de programmes appropriés pour y arriver. Les forces qui s'exercent à l'échelle mondiale exigent adaptation et innovation : la formation professionnelle deviendra un élément clé si nous voulons être à même de satisfaire à ces exigences. La formation sera également tout aussi importante comme moyen de garantir l'investissement et la croissance économique.

Principes stratégiques pour la formation professionnelle

Les défis de l'avenir, doublés de l'insuffisance des investissements stratégiques consacrés à la formation professionnelle, mettent en relief le besoin de mesures cohérentes et concertées.

Les quatre objectifs de base suivants devraient favoriser la cohésion des efforts futurs du Canada en faveur de la formation professionnelle :

- Nous devons concevoir et soutenir un système de formation de niveau international qui puisse rivaliser avec celui de nos concurrents, tant sur le plan de la qualité que du taux de participation.
- La formation doit faire sans équivoque partie intégrante de nos objectifs de développement industriel.
- Nous devons garantir à chacun des chances égales de bénéficier d'une formation de qualité, et ce, quel que soit le type d'entreprise ou la région où il se trouve.
- Nous devons entreprendre cette tâche importante en faisant preuve d'un sens plus pratique de la collaboration au sein du fédéralisme.

La politique fédérale en matière de formation

Dans *Planification de l'emploi*, le gouvernement fédéral envisage un remaniement important de ses activités, remaniement dont les répercussions risquent d'être inacceptables pour la gestion, le financement et la prestation de la formation dans l'industrie et les établissements d'enseignement au Canada.

Ce qui nous préoccupe dans l'immédiat, c'est que le gouvernement fédéral se propose de réduire son engagement envers la création d'emplois et la formation : de 2,2 milliards de dollars l'année dernière, il passera à 2,1 milliards de dollars cette année puis à 1,9 milliard de dollars l'année prochaine. Les nouvelles propositions fédérales n'offriront pas suffisamment d'encouragements au secteur privé pour l'inciter à assurer la formation, et c'est là un autre sujet de préoccupation. *Planification de l'emploi* traite de façon appropriée de la formation en tant que moyen de faciliter l'accès à l'emploi. Cependant, ce document ne la présente pas comme un outil propre à améliorer la compétitivité.

Les nouveaux programmes offriront à l'entreprise moyenne beaucoup moins d'encouragements à la formation. Par ailleurs, le niveau de ces encouragements ne permettra sans doute pas au secteur privé de surmonter les obstacles qu'il voit à la formation. En outre, il est à prévoir que les stimulants proposés n'atteindront pas les groupes qui en ont le plus besoin : les petites entreprises, les femmes, les personnes handicapées et les autochtones.

Les propositions fédérales ne garantissent aucunement la qualité de la formation. Ce sont nos collèges qui, depuis plus de cinquante ans, assurent la qualité de la formation en élaborant et en approuvant les programmes de formation. La qualité demeure nécessaire et fondamentale si l'on veut garantir aussi bien le perfectionnement du travailleur que l'augmentation du niveau de compétences de l'entreprise.

Principales conclusions

En demandant que le Canada consacre davantage de fonds à la formation professionnelle, l'Ontario part du principe que nous devons améliorer notre performance sur les points suivants :

- les investissements dans les ressources humaines pour stimuler la croissance économique et permettre à chacun de se réaliser;
- la définition des rôles et des responsabilités du secteur public et du secteur privé; et
- la gestion pratique du fédéralisme basé sur la coopération.

Recommandations

1. *Il demeure extrêmement important que les gouvernements fassent preuve de leadership dans le développement de l'économie canadienne. Pour relever les défis qui se posent de nos jours, les gouvernements devraient prendre les devants pour établir des objectifs économiques appropriés sur le plan social et supérieurs du point de vue des industries en matière de formation, de recyclage et de mobilité.*

2. *Étant donné l'importance énormément accrue de la formation dans la politique économique et industrielle globale du Canada, le niveau réel de l'aide financière fédérale doit être maintenu et renforcé.*

3. *Le programme* Planification de l'emploi *ne devrait pas être remanié de façon à donner la préférence à la formation industrielle plutôt qu'à la création d'emplois ou aux programmes d'accès. En fait, la formation devrait constituer une priorité importante et distincte en tant que facteur de développement économique.*

4. *Le secteur privé devrait jouer un plus grand rôle dans la formation et l'établissement des priorités dans nos établissements de formation. Par ailleurs, si le secteur privé est appelé à dispenser des biens publics, il doit dans ce cas recevoir un soutien suffisant du secteur public, en particulier dans des domaines qualitatifs comme la formation à long terme dans des techniques complexes et un meilleur accès à l'emploi pour les personnes défavorisées ou difficiles à employer. De plus, on favoriserait l'économie en mettant sur pied des programmes plus dynamiques et innovateurs visant à encourager la formation au sein de la main-d'oeuvre féminine. Un soutien direct aux efforts accrus du secteur privé en matière de formation devrait devenir un objectif explicite des programmes gouvernementaux afin d'aider à l'investissement, aux rajustements et à l'innovation dans l'industrie.*

5. *Le succès d'une stratégie globale de formation repose en grande partie sur la qualité de la formation générale et professionnelle en établissement. Il se peut que des changements s'imposent pour sensibiliser davantage les établissements d'enseignement aux forces du marché. Toutefois, avant de modifier le système actuel, les gouvernements fédéral et provinciaux devraient, ensemble, réexaminer la formation professionnelle offerte dans les établissements canadiens et veiller à ce que les changements nécessaires soient effectués tout en préservant la stabilité du système.*

Introduction

Il est à la fois opportun et approprié qu'à la conférence des premiers ministres l'on traite sans plus attendre des priorités et des intentions du gouvernement du Canada au sujet de la formation de la main-d'oeuvre canadienne. Le gouvernement fédéral a non seulement la responsabilité première en matière de création d'emplois mais, ces vingt dernières années, il a également joué un rôle de premier plan dans le financement de la formation en milieu de travail au Canada. Les provinces ne sont pas aussi clairement persuadées que le gouvernement fédéral que ce dernier soit constitutionnellement responsable de la formation, mais elles en sont progressivement venues à compter sur un tel arrangement. Les changements que le gouvernement du Canada entend apporter à ses politiques de formation pourraient modifier sensiblement la capacité des provinces de faire face à leurs responsabilités dans le domaine de l'éducation et de la formation.

Autre point tout aussi important : un soutien public adéquat et efficace à la formation de la part des deux paliers de gouvernement aura de profondes répercussions sur la capacité d'adaptation et de croissance concurrentielle de l'économie canadienne dans les années à venir.

Les gouvernements savent tous pertinemment que la formation de base peut s'avérer utile sur le plan social en ce sens qu'elle peut accroître les chances d'accès à des emplois valables dans notre société. Cette question a été traitée en détail dans le document intitulé *Planification de l'emploi,* que M^{me} Flora MacDonald a présenté au parlement le 28 juin 1985. Ce qui préoccupe le gouvernement de l'Ontario, toutefois, c'est que l'engagement du Canada à l'endroit de la formation n'est toujours pas conçu ni appuyé en tant qu'ingrédient primordial de la prospérité économique.

L'objet du présent document est de contribuer à mieux faire comprendre aux gouvernements et au public l'importance stratégique de l'amélioration des compétences professionnelles. La formation est un élément essentiel dont nous devons tenir compte si nous voulons atteindre l'objectif commun que nous nous sommes donné de rendre notre économie plus innovatrice, plus concurrentielle et plus équitable. Le défi sous-jacent qui nous est lancé est de remédier au faible niveau de productivité au Canada en nous engageant résolument à développer nos ressources humaines.

L'accroissement de la productivité et la formation

Notre échec sur le plan de la productivité

Dans les années 1970, les dévaluations monétaires et les restrictions salariales ont permis au Canada de soutenir la concurrence en matière d'emplois vis-à-vis d'autres pays industrialisés; toutefois, les gouvernements canadiens n'ont pas apporté une attention particulière à notre niveau de productivité inacceptable ou se sont montrés incapables de faire quoi que ce soit à ce sujet. Notre situation actuelle est intolérable si l'objectif que nous recherchons est la croissance réelle de l'économie et du revenu.

La piètre performance du Canada en matière de productivité est bien documentée : depuis 1950, nous avons fait un peu mieux que les États-Unis mais nous venons bien après le Japon, l'Allemagne de l'Ouest, la France et même le Royaume Uni (Tableau 1).

PRODUIT NATIONAL BRUT RÉEL PAR PERSONNE EMPLOYÉE
(pourcentage de l'accroissement annuel moyen) Tableau 1

	1950-81	1965-73	1973-81
États-Unis	1,6	1,6	0,2
Canada	1,9	2,4	0,1
France	4,1	4,6	2,4
Allemagne	4,5	4,3	2,5
Japon	6,3	8,2	2,9
Royaume Uni	2,2	3,2	1,3

Source : Bureau of Labour Statistics des États-Unis

Un tel état de fait est corroboré par la performance du Canada sur le plan de la production horaire dans le secteur de la fabrication (Tableau 2).

PRODUCTION HORAIRE DANS LE SECTEUR DE LA FABRICATION
(indices : 1977 = 100) Tableau 2

	États-Unis	Allemagne de l'Ouest	Royaume Uni	Japon	Canada
1970	79,2	70,9	77,6	61,4	76,8
1975	93,4	89,8	94,5	85,3	91,0
1980	101,7	108,4	99,9	128,6	101,9
1981	104,9	110,3	106,1	135,7	104,0
1982	107,1	111,6	110,9	145,4	101,1
1983	111,6	116,8	118,3	152,8	107,6
1984*	115,6	122,3	123,0	167,4	111,9
Pourcentage de changement 1970-1984	46,0	72,5	58,5	172,6	45,7

*Estimations préliminaires
Source : Department of Labour des États-Unis
Bureau of Labour Statistics, juin 1985

Étant donné que 76 pour cent des exportations canadiennes et 90 pour cent des exportations ontariennes sont destinées au marché des États-Unis, il y a lieu de se préoccuper sérieusement de notre niveau de productivité le plus récent par rapport à celui de nos autres principaux concurrents pour ce très important marché (Tableau 3).

PRODUCTIVITÉ DANS CERTAINS PAYS EN 1984
(Changement (%) par rapport à l'année précédente) Tableau 3

Pays	Production/heure
Canada	4,0
Japon	9,5
France	5,0
Allemagne de l'Ouest	4,7
Italie	6,3
Grande-Bretagne	3,9
Suède	6,8

Source : Bureau of Labour des États-Unis

La productivité : un élément clé du développement économique

Ce n'est qu'en nous engageant vigoureusement à amener notre productivité à un niveau concurrentiel que nous pourrons en tant que nation marchande assurer à tous les Canadiens un revenu équitable et améliorer la situation de l'emploi. Le statu quo est inacceptable parce qu'il nous force à accuser une baisse progressive de notre niveau de vie par rapport aux autres nations dans le seul but de maintenir notre position sur le marché mondial.

Faute d'une politique industrielle et commerciale explicite, le Canada a compté sur une diminution progressive du niveau de vie à l'intérieur de ses frontières afin de soutenir la concurrence et préserver les emplois et les revenus dans son secteur commercial. À lonque échéance, ce n'est que grâce à une productivité supérieure que le commerce extérieur peut accroître la richesse du pays. De plus, si nous n'augmentons pas notre revenu national, les changements économiques n'entraîneront pas d'augmentation du revenu personnel ni des ressources publiques nécessaires pour atteindre nos objectifs sociaux.

Afin de maintenir un accord général entre les Canadiens à l'endroit d'une économie relativement ouverte et diversifiée, nous devons concevoir des politiques économiques qui reposent sur nos points forts. L'Ontario ne saurait proposer que l'on prenne des mesures qui entraînent l'isolement, le manque de souplesse ou encore une planification bureaucratique. C'est une solution de rechange positive que recherchent les Ontariens : un leadership gouvernemental qui mette l'accent sur les facteurs essentiels de production propres à assurer une expansion tangible.

Dans le passé, l'investissement de la part des pouvoirs publics dans l'économie a surtout porté sur l'infrastructure du secteur public et sur la fourniture de capital et d'équipement. En élaborant des politiques économiques, il ne faut ignorer ni négliger ces aspects. Cependant, une stratégie d'ensemble en matière de productivité exige que l'on reconnaisse de façon bien plus explicite et vigoureuse que la qualité de nos ressources humaines est le facteur déterminant d'une expansion économique concurrentielle.

En parlant des conditions propres à assurer la prospérité économique, Adam Smith, un économiste du XVIII[e] siècle, avait fait remarquer que la richesse d'une nation dépend des aptitudes, de la dextérité et du jugement dont elle fait preuve en utilisant sa main-d'oeuvre. Afin de répondre de façon concurrentielle aux problèmes de coût, d'adaptation et de mobilité dans notre économie, nous avons intérêt à mettre l'accent sur l'amélioration des compétences humaines.

L'économie canadienne doit pouvoir compter sur l'excellence dans toutes les composantes de sa base industrielle. Elle doit pouvoir s'appuyer en particulier sur une main-d'oeuvre dont la formation est sans égale.

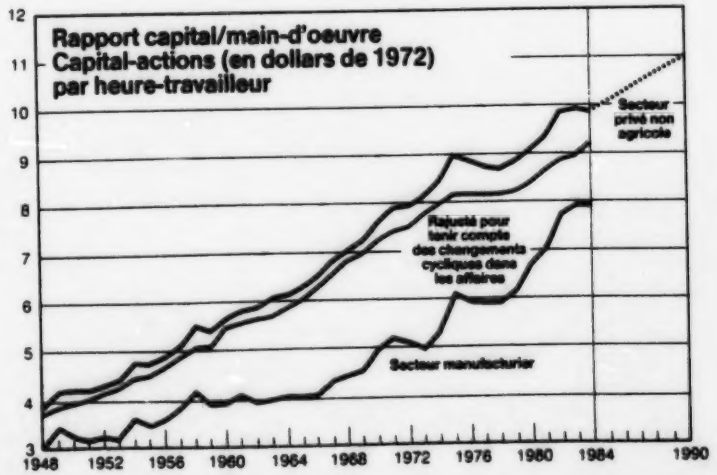
Changements fondamentaux sur le marché

La capacité du secteur privé de considérer la main-d'oeuvre comme un agent de développement économique dépend dans une large mesure du coût de la main-d'oeuvre par rapport à celui du capital. Si l'objectif que nous recherchons est d'éliminer le chômage, il importe de reconnaître que des changements fondamentaux se sont produits dans l'utilisation relative de la main-d'oeuvre et du capital : une étude effectuée récemment par le Conference Board indique qu'aux États-Unis le rapport capital/main-d'oeuvre dans le secteur non agricole a plus que doublé ces trente dernières années (Graphique 1). Dans ses projections jusqu'en 1990, le Conference Board prévoit une augmentation progressive de ce rapport aux États-Unis.

Un phénomène sous-jacent à cette tendance est également le changement important dans le coût relatif de la main-d'oeuvre et du capital, la main-d'oeuvre devenant la ressource la plus chère (Graphique 2). Les données et les perspectives pour le Canada ne sont peut-être pas exactement les mêmes, mais on peut raisonnablement supposer que le changement s'opère dans la même direction.

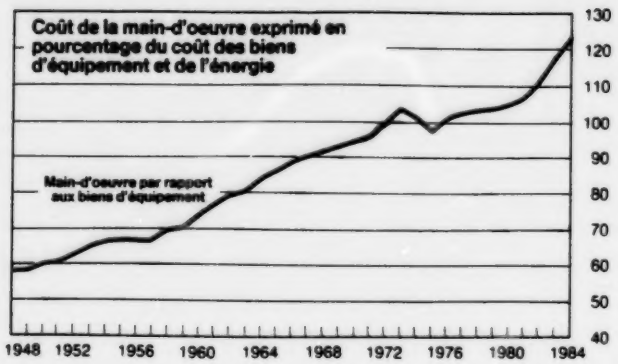
Graphique 1

Source : The U.S. Economy to 1990
The Conference Board, 1985



Graphique 2

Source : The U.S. Economy to 1990
The Conference Board, 1985



Il serait préférable cependant, tant sur le plan social que sur le plan économique, d'avoir recours à des politiques équilibrées qui augmenteraient *à la fois* la productivité de la main-d'oeuvre et celle du capital, que de compter davantage sur le capital pour résoudre ce problème apparent.

Dans le processus de production, c'est la main-d'oeuvre qui compte pour la plus grande partie des frais d'exploitation. De sa qualité dépend dans une très large mesure l'aptitude de l'entreprise à soutenir la concurrence. Malgré la révolution technologique des cinquante dernières années, on estime qu'au moins 50 pour cent de l'augmentation de la productivité dans les entreprises et les industries américaines depuis 1929 sont attribuables aux ressources humaines. Vu le potentiel qu'elle représente, nous devrions accorder toute l'attention nécessaire à cette immense ressource.

Les tendances démographiques sous-jacentes intensifieront les pressions qu'exerce la concurrence. Elles indiquent que nous devons mettre davantage l'accent sur la formation et le recyclage et que nous devons moins compter désormais sur l'immigration et l'apport de jeunes qui viennent de terminer leurs études. On estime que 90 pour cent des personnes qui feront partie de la population active en 1990, et 75 pour cent de ces personnes en l'an 2000, en font déjà partie. À mesure qu'un nombre moins élevé de jeunes et d'immigrants qui ont reçu une formation spécialisée rejoignent les rangs de la population active, l'économie devra compter plus que jamais sur le fait que les travailleurs adultes devront s'adapter et se recycler.

Le niveau de formation et d'instruction de la main-d'oeuvre est un facteur déterminant dans l'introduction de la technologie, la conception de nouveaux produits, la mise en oeuvre de nouveaux procédés industriels et le rendement du capital. Nos concurrents comprennent de mieux en mieux que tous ces éléments doivent intervenir dans le processus d'investissement.

Au Japon, par exemple, la société de télégraphe et de téléphone estime que 240 000 de ses 312 000 salariés s'inscrivent chaque année à des programmes éducatifs financés par la compagnie. Hitachi Ltd. consacre plus de 83 millions de dollars (U.S.) à l'éducation de ses salariés, chiffre équivalant aux deux tiers environ de ses frais de publicité. Fait tout aussi important, les sociétés japonaises ne sont généralement pas portées à réduire leurs dépenses de recherche et de développement ou de formation, même en période de difficultés financières.

Insuffisance de la formation au Canada

Le *Forum européen de management* donne au Canada "une note à peine passable" pour la formation professionnelle. Il signale que si le Canada se classe second parmi les pays industrialisés pour les dépenses d'éducation par habitant, il ne vient en revanche qu'en 10e position pour la formation professionnelle, avec une note de 55,81 sur 100. Circonstance aggravante, alors que les Canadiens se classent sixièmes sur le plan de la main-d'oeuvre qualifiée, ils ne sont plus qu'en 19e position quand il s'agit d'être prêts à déménager et à se recycler. Cet organisme souligne très justement que le Canada se heurtant de plus en plus à la concurrence de pays où la main-d'oeuvre est bon marché et la croissance démographique en plein essor, c'est le niveau d'instruction, la formation technique, les compétences, la motivation et la mobilité qui revêtent le plus d'importance.

Ces statistiques peuvent paraître inquiétantes et pourtant notre niveau de formation professionnelle est probablement sensiblement surestimé étant donné l'importance exceptionnelle au Canada du secteur public et de celui des services, où la formation sur le tas est proportionnellement beaucoup plus fréquente. D'après un sondage de la Commission ontarienne de la main-d'oeuvre, en Ontario, le pourcentage de salariés participant à des programmes de formation et de perfectionnement est de deux à trois fois plus élevé dans l'administration publique que dans le secteur de la fabrication.

La même étude montre que non seulement le nombre d'Ontariens qui bénéficient d'une formation professionnelle est faible, mais encore que les chiffres portant sur le *degré* de formation dont ces personnes bénéficient ne sont guère brillants non plus : 75% au moins des stages de perfectionnement des salariés durent moins de deux semaines, et 2,5% seulement des personnes en question sont inscrites à des programmes d'une durée supérieure à un an.

L'insuffisance de la formation au Canada se manifeste aussi dans le fait que les femmes ne représentent qu'environ le quart des participants aux programmes fédéraux de formation. En 1983-1984, les femmes représentaient 26,6 pour cent et 24,3 pour cent de tout l'effectif des programmes de formation en établissement et de formation industrielle générale, respectivement. Ces proportions baissent considérablement chez les femmes mariées et celles qui ont des enfants à charge.

La formation en tant qu'investissement

Les forces qui s'exercent à l'échelle mondiale exigent adaptation et innovation. Le virage technologique est nécessaire, souhaitable et inévitable. La formation professionnelle va devenir un élément crucial si l'on veut réussir à prendre ce virage, parce que les travailleurs qui possèdent des aptitudes transférables sont plus polyvalents et plus à même de s'adapter à l'évolution technologique.

La formation est tout aussi importante comme moyen de garantir investissement et création d'emplois. Le fait d'avoir accès à des programmes de formation et de disposer de travailleurs qualifiés pèse lourd dans les décisions d'investissements. General Motors, par exemple, a préféré le Tennessee à 1 000 autres sites possibles, répartis dans 38 États, pour sa nouvelle usine d'automobiles Saturn, en citant, entre autres facteurs, l'adoption par cet État de réformes radicales de l'éducation. L'Indal Tool Corporation a implanté son exploitation à Elgin (Illinois) parce que le collège communautaire local pouvait offrir la formation professionnelle voulue. Cette société a déclaré que, parmi tous les éléments qui avaient déterminé le choix de l'emplacement, l'existence d'une formation "sur mesure" avait été le plus important dans sa décision. De plus, le fait pour une localité de pouvoir offrir une formation professionnelle joue un rôle crucial dans sa capacité de retenir les industries existantes et de les encourager à investir et à se développer.

La croissance que permettent l'innovation et l'évolution technologique ainsi que l'utilisation plus productive des capitaux et de la main-d'oeuvre profiteront à tous. De tout temps, c'est essentiellement grâce aux gains de productivité, et non aux programmes de redistribution du revenu, que les travailleurs ont réussi à augmenter leur revenu. Les politiques gouvernementales qui promettaient à chacun sa part, tout en négligeant la productivité de la main-d'oeuvre, n'ont pas été efficaces. Si nous voulons assurer une distribution équitable des bienfaits du changement, notre premier souci doit être d'aider les travailleurs à accroître leur productivité. À cet égard, l'investissement dans les ressources humaines est en accord avec les objectifs sociaux et avec une bonne politique économique.

Principes stratégiques pour la formation professionnelle

Les défis de l'avenir, doublés de l'insuffisance des investissements stratégiques consacrés à la formation professionnelle, mettent en relief le besoin de mesures cohérentes et concertées. L'urgence et l'importance de ces problèmes nécessitent des mesures bien pensées, reposant sur des principes stratégiques. Nous devons être capables de planifier, de prendre des décisions et d'établir des priorités parmi diverses lignes de conduite possibles. Sans principes stratégiques, nous courons en effet le risque de nous enliser en prenant des mesures palliatives et inadéquates.

Les quatre objectifs de base suivants devraient favoriser la cohésion des efforts futurs du Canada en faveur de la formation professionnelle :

- Nous devons concevoir et soutenir un système de formation de niveau international qui puisse rivaliser avec celui de nos concurrents, tant sur le plan de la qualité que du taux de participation.
- La formation doit faire sans équivoque partie intégrante de nos objectifs de développement industriel.
- Nous devons garantir à chacun des chances égales de bénéficier d'une formation de qualité, et ce, quel que soit le type d'entreprise ou la région où il se trouve.
- Nous devons entreprendre cette tâche importante en faisant preuve d'un sens plus pratique de la collaboration au sein du fédéralisme.

Si notre objectif est d'être compétitifs, nous devons voir au-delà de la pénurie de main-d'oeuvre spécialisée dans notre structure industrielle actuelle et fixer des buts de formation pour assurer une amélioration sensible de la productivité de notre économie. Il nous faut reconnaître le fossé qui existe entre ce que nous devons réaliser et ce que nous faisons et nous employer à le combler. Nous devons ensuite mettre au point un système qui convienne au Canada, tout en répondant à l'évolution des débouchés et de la demande dans l'économie mondiale. Les pouvoirs publics doivent répondre de la prise en considération de ces buts : pour les atteindre, le système doit être convenablement financé et suffisamment souple.

Pour être efficace, un système de formation doit non seulement être prioritaire pour le gouvernement, mais l'être tout autant pour le secteur privé. Pour mettre au point leurs programmes, les pouvoirs publics doivent donc consulter les employeurs et les syndicats pour mieux connaître leurs besoins, leurs difficultés et leurs intérêts. Si nous voulons que nos entreprises changent leurs habitudes et contractent de nouvelles obligations sociales, il faut leur offrir des stimulants appropriés et réalistes.

Une stratégie de formation compétitive doit être formulée en fonction d'objectifs économiques : viser non une création temporaire d'emplois mais une croissance permanente de l'emploi. Ce principe n'est d'ailleurs pas en contradiction avec les objectifs communautaires d'égalité et d'épanouissement individuel que nous poursuivons de longue date. Il faut des mesures d'encouragement souples pour donner à tous les groupes des chances égales. Offrir des possibilités de formation valable aux femmes, aux jeunes, aux travailleurs plus âgés, aux autochtones et aux handicapés est un bon investissement du point de vue économique.

Il faut en outre offrir des stimulants appropriés au secteur de la petite entreprise, qui emploie la plupart de la population active. De plus, pour garantir la qualité de la formation et la possibilité d'en bénéficier dans toutes les régions du pays, le vaste réseau de collèges et d'établissements de formation du Canada doit constituer l'élément central d'un programme complet de formation.

Pour égaler l'efficacité des systèmes de formation en place dans des pays au régime politique centralisé, comme le Japon et la Suède, le fédéralisme canadien doit devenir plus à même d'assurer cette formation. C'est ensemble que les gouvernements doivent s'acquitter de cette tâche prioritaire : notre pays ne peut se permettre de les voir prendre isolément des mesures qui risquent de faire double emploi. Nos gouvernements doivent clarifier leurs engagements et leurs rôles respectifs. La Constitution certes, mais aussi le bon sens et la compétence doivent guider la manière dont ils assument leurs responsabilités.

La politique fédérale en matière de formation

Le gouvernement fédéral envisage un remaniement important de ses activités, remaniement dont les répercussions risquent d'être inacceptables pour la gestion, le financement et la prestation de la formation dans l'industrie et les établissements d'enseignement au Canada. Tout en affirmant dans le présent document que les programmes de formation de base proposés dans *Planification de l'emploi* (voir l'annexe) ne satisfont pas aux principes qui viennent d'être énoncés, nous devrions présumer qu'ils sont susceptibles d'être modifiés. En outre, n'allons pas croire que les interventions provinciales soient adéquates. Cet exposé et les recommandations qui l'accompagnent sont présentés dans l'espoir qu'ensemble, et dans nos propres sphères d'influence, nous entreprendrons activement des réformes plus en profondeur.

Coupures dans les programmes fédéraux de formation

Tout en critiquant fortement dans *Planification de l'emploi* les programmes antérieurs de création d'emplois et de formation, le gouvernement fédéral se propose de réduire son engagement global dans ces deux domaines : de 2,2 milliards de dollars l'année dernière, il passera à 2,1 milliards de dollars cette année puis à 1,9 milliard de dollars l'année prochaine. Le gouvernement fédéral a mis fin à ses deux programmes de formation industrielle — la Formation générale dans l'industrie et la Formation dans les métiers en pénurie de main-d'oeuvre spécialisés — et les remplacera par deux nouveaux programmes :

- *Acquisition de compétences,* qui vise les travailleurs dont l'emploi est menacé par les changements survenus dans la technologie et les conditions économiques. Il prévoit des congés de formation à plein temps ou à temps partiel, ainsi que des subventions fédérales pour les frais de formation et les salaires.
- *Pénurie de main-d'oeuvre spécialisée,* qui vise à remédier dans une certaine mesure à la grave pénurie actuelle (et à prévenir une grave pénurie éventuelle dans certains secteurs) de main-d'oeuvre spécialisée en offrant aux travailleurs une formation spécialisée. Les salaires des employés et les frais de formation sont remboursés en partie aux employeurs pendant la période de formation.

Le tableau ci-dessous indique la réduction du financement de la formation industrielle (Tableau 4).

PROGRAMMES DE FORMATION INDUSTRIELLE, CANADA
(en millions de dollars) Tableau 4

	1984/85	1985/86
FMPMS	82,1	–
FGI	105,7	–
Acquisition de compétences	–	100
Pénurie de main-d'oeuvre spécialisée	–	50
TOTAL	187,8	150*

*Comprend les dépenses engagées dans le FMPMS et le FGI lors de l'élimination graduelle de ces programmes.
Source : *Planification de l'emploi*

Encouragements insuffisants au secteur privé

Si *Planification de l'emploi* exprime des inquiétudes au sujet de la formation dans le secteur privé, les encouragements envisagés dans *Acquisition de compétences* et *Pénurie de main-d'oeuvre spécialisée* pourraient bien empirer les choses. Par exemple :

- les salaires actuellement subventionnés à 50 pour cent pendant la formation sur le tas les deux premières années ne le seraient désormais qu'à 25 pour cent;
- un plafond de 350 $ par semaine doit être établi pour les subventions aux salaires pendant la formation sur le tas et à l'extérieur; et
- s'il est vrai que la prolongation de la période de formation subventionnée – qui passe de deux à trois ans – profitera à quelques entreprises, il n'en reste pas moins que les subventions versées les deux premières années ont été réduites. De plus, en éliminant les subsides aux programmes de formation de moins de trois semaines, le gouvernement fédéral se retire d'un programme pourtant très populaire parmi les petites entreprises.

On assisterait donc à une réduction considérable des encouragements à l'entreprise moyenne dans le domaine de la formation.

Le rapport de 1980, intitulé *Barriers to Employer Sponsored Training in Ontario,* attirait l'attention sur les causes de la résistance des employeurs à la formation sur le tas. Les motifs suivants étaient invoqués :

- un profit insuffisant par rapport aux investissements (71%);
- une entrave aux activités de production (71%);
- les coûts que représentent les travailleurs en cours de formation (67%);
- les frais d'administration (56%).

Le système actuel d'encouragements au secteur privé pour la formation de capital et le perfectionnement de la main-d'oeuvre semble favoriser le capital. D'après les statistiques mentionnées précédemment, la main-d'oeuvre est devenue plus chère que les capitaux et cette tendance va sans doute se maintenir. En outre, les charges imposées par le gouvernement ne favorisent pas l'emploi de la main-d'oeuvre.

Si les gouvernements veulent aider le secteur privé à surmonter les obstacles qu'il voit à la formation, accroître la formation assurée par les entreprises et en accélérer le rythme, les encouragements à la formation devraient être à l'avenir plus considérables qu'ils ne l'ont été jusqu'à présent. Cet argument est d'autant plus valable si l'intensité de la formation visée par les gouvernements doit dépasser ce qu'il est rationnellement économique pour les entreprises d'assurer par elles-mêmes, c'est-à-dire si la formation assurée par le secteur privé représente en partie un bien public et non pas uniquement un bien privé.

La mobilité relative de la main-d'oeuvre et des capitaux présente un paradoxe. Une fois qu'un investissement est fait, la main-d'oeuvre devient l'actif mobile. Une fois qu'une machine est achetée, ou qu'un bâtiment est construit, l'entreprise a un élément d'actif relativement sûr qu'elle possède désormais et dont elle peut faire ce qu'elle veut. En investissant dans le perfectionnement de la main-d'oeuvre, on risque d'augmenter la mobilité d'une ressource déjà mobile. L'entreprise prend donc, dans un certain sens, plus de risques lorsqu'elle investit dans des ressources humaines que lorsqu'elle investit en immobilisations. Lorsqu'il offre un soutien au perfectionnement de la main-d'oeuvre ou à l'acquisition d'immobilisations, le gouvernement doit tenir compte de ces risques pour les employeurs.

Le peu d'enthousiasme de la part du gouvernement fédéral à fournir davantage de fonds pour la formation traduit peut-être un certain optimisme béat à l'égard de ce qui se fait en ce moment. En décembre, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration prétendait "qu'environ la moitié des entreprises qui emploient vingt personnes ou plus assuraient la formation de leur personnel sans aide financière". Si cela est exact et si la formation professionnelle actuellement dispensée est suffisante, il est alors logique que l'aide publique diminue.

Toutefois, 90 pour cent des entreprises emploient moins de vingt personnes. En outre, l'enquête effectuée par la Commission ontarienne de la main-d'oeuvre auprès d'entreprises le plus susceptibles de participer à des programmes de formation révèle qu'en 1984, celles qui avaient entre vingt et cent employés étaient au mieux ***moitié moins*** susceptibles d'offrir des programmes de formation que les gros employeurs; qui plus est, la proportion de leurs employés qui participaient à ces programmes était ***inférieure de plus de la moitié*** à celle des grandes entreprises.

De plus, les encouragements financiers à la formation intensive dans le cadre de la Formation dans les métiers en pénurie de main-d'oeuvre spécialisée et de la Formation générale dans l'industrie ne semblent pas avoir donné les résultats escomptés. L'année dernière en Ontario, seulement 26,3 pour cent et 11,6 pour cent des entreprises ayant 500 employés ou plus ont fait appel respectivement au FMPMS et au FGI. Les entreprises ayant 20 employés ou moins y ont participé dans une proportion de 1 et 5 pour cent respectivement.

Le ministère de l'Emploi et de l'Immigration a eu l'honnêteté d'admettre le rapport entre le soutien financier et la qualité de la formation dans le document d'étude intitulé *Formation* publié en décembre dernier par ce ministère, où l'on peut lire que l'intensité de la formation dans l'industrie baisse nettement pendant les dépressions cycliques. Cette baisse, toujours selon le document, présente un contraste marqué avec le taux de participation aux programmes de formation des établissements postsecondaires, qui a augmenté lors de la dernière récession. Il conclut qu'*une plus grande stabilité dans la formation industrielle semblerait désirable en principe, bien qu'il puisse être difficile de trouver, pour l'encourager, des moyens qui tiennent compte des compressions budgétaires.*

Même si le document *Planification de l'emploi* prétend que la formation doit mieux correspondre aux conditions du marché, le programme qu'il propose est peut-être plus restrictif. Contrairement au programme antérieur, dont l'envergure était illimitée, *Acquisition de compétences* peut être restreint à certains métiers et semble limité aux travailleurs dont l'emploi risque d'être éliminé par les changements technologiques. On semble généralement ignorer le rôle de la formation dans l'augmentation de la compétitivité et de la productivité des employés.

Les mesures prévues pour les groupes ayant des besoins spéciaux dans *Planification de l'emploi* sont moins généreuses que celles prises précédemment. Le gouvernement fédéral remboursera désormais jusqu'à 10 000 $ à un employeur pour l'acquisition d'équipement destiné à modifier les installations en vue de former des travailleurs handicapés. Auparavant, l'employeur recevait des subventions supplémentaires. En ce qui concerne les autochtones, leur salaire intégral était remboursé jusqu'à concurrence de 350 $ par semaine; les subventions aux salaires étaient de 80 pour cent pour les travailleurs handicapés et de 75 pour cent pour les femmes qui suivaient une formation dans des métiers réservés traditionnellement aux hommes.

Si des encouragements ne sont pas versés directement à ces catégories de personnes, leur capacité de participer à des programmes de formation dans l'industrie s'en trouvera considérablement réduite. Une subvention d'immobilisation versée à un employeur peut se révéler profitable dans certains cas mais ne peut pas remplacer des encouragements globaux et flexibles.

La qualité, une question négligée

Si nous visons à une formation de niveau international, cela exige des encouragements et un niveau de soutien gouvernemental correspondants. Il ne faut pas cependant perdre de vue le rôle des établissements de formation ni la responsabilité qui incombe aux provinces de veiller à ce que les particuliers et le pays tout entier en aient pour leur argent. Sur ces deux points, *Planification de l'emploi* soulève des questions sérieuses pour l'Ontario.

Planification de l'emploi essaie bien d'encourager la formation sur le tas mais passe sous silence la question de la qualité de la formation qui sera dispensée. On peut y lire qu'il sera permis aux employeurs de mettre en place leurs propres programmes de formation mais on n'y trouve rien sur le rôle que doivent nécessairement jouer les provinces dans un domaine aussi important que celui-ci.

Il ne s'agit pas simplement ici de savoir de qui relève cette question : elle touche en fait tout le monde. Ce sont nos collèges qui, depuis plus de cinquante ans, assurent la qualité de la formation en élaborant et en approuvant les programmes de formation. La qualité demeure nécessaire et fondamentale si l'on veut garantir aussi bien le perfectionnement du travailleur que l'augmentation du niveau de compétences de l'entreprise.

En outre, le gouvernement fédéral a fait savoir qu'il avait l'intention d'éliminer graduellement les programmes établis en vertu de la *Loi nationale sur la formation* et de transférer les fonds qui leurs étaient consacrés à la formation professionnelle en établissement, dans le cadre des six programmes de *Planification de l'emploi.* S'il est vrai que la *Loi nationale sur la formation* n'est pas irremplaçable, il n'en reste pas moins qu'elle a fourni des mécanismes officiels qui ont permis aux provinces et aux collèges de procéder à une planification financière bien avant le début de l'année scolaire.

Si ce sont les employeurs qui achètent des programmes de formation en établissement de leur propre initiative au lieu de le faire par l'intermédiaire du gouvernement qui, lui, les achète en bloc, les collèges seront bien moins en mesure de prévoir la demande. Leur capacité d'innover et d'introduire en temps voulu les nouveaux programmes nécessaires s'en trouvera réduite.

Principales conclusions et recommandations

En demandant que le Canada consacre davantage de fonds à la formation professionnelle, l'Ontario part du principe que nous devons améliorer notre performance sur les points suivants :

- les investissements dans les ressources humaines pour stimuler la croissance économique et permettre à chacun de se réaliser;
- la définition des rôles et des responsabilités du secteur public et du secteur privé; et
- la gestion pratique du fédéralisme basé sur la coopération.

S'il est vrai que le gouvernement du Canada doit faire face aux mêmes compressions budgétaires que tous les autres gouvernements, il doit néanmoins se rendre compte que bien des éléments classés dans les catégories "dépenses" ou "coûts sociaux" sont en fait des investissements indispensables dans les ressources humaines. Le programme *Planification de l'emploi* se dirige vers le financement pluriannuel et prévoit un rajustement de 25 pour cent dans le financement de chacun des six programmes dans chaque province. Toutefois, la place qu'il occupe dans le budget fédéral ne cadre pas avec les besoins du Canada et il passe sous silence la question importante du rôle des provinces.

L'éducation, tout comme le transport et d'autres services publics, est considérée comme un facteur déterminant du développement économique. Pourtant, au Canada, la formation professionnelle n'a été vue comme un instrument important dans aucune stratégie économique globale. À mesure que le coût absolu de la technologie baisse, que l'immigration et la population active se stabilisent et que le coût du développement des ressources humaines augmente, la formation professionnelle ne peut pas faire figure de cousin pauvre à côte de l'expansion du capital dans la modernisation de nos industries.

L'Ontario ne demande pas que le gouvernement fédéral se retire du secteur de la formation professionnelle en vertu de la primauté de la compétence provinciale dans le domaine de l'éducation en général. Pourtant, il serait logique de respecter la Constitution. Ce qu'il faut au Canada, c'est que les onze paliers supérieurs de gouvernement établissent ensemble une stratégie nationale de formation professionnelle, dans le cadre de la Constitution.

Recommandations

1. ***Il demeure extrêmement important que les gouvernements fassent preuve de leadership dans le développement de l'économie canadienne. Pour relever les défis qui se posent de nos jours, les gouvernements devraient prendre les devants pour établir des objectifs économiques appropriés sur le plan social et supérieurs du point de vue des industries en matière de formation, de recyclage et de mobilité.***

2. *Étant donné l'importance énormément accrue de la formation dans la politique économique et industrielle globale du Canada, le niveau réel de l'aide financière fédérale doit être maintenu et renforcé.*

3. *Le programme* Planification de l'emploi *ne devrait pas être remanié de façon à donner la préférence à la formation industrielle plutôt qu'à la création d'emplois ou aux programmes d'accès. En fait, la formation devrait constituer une priorité importante et distincte en tant que facteur de développement économique.*

4. *Le secteur privé devrait jouer un plus grand rôle dans la formation et l'établissement des priorités dans nos établissements de formation. Par ailleurs, si le secteur privé est appelé à dispenser des biens publics, il doit dans ce cas recevoir un soutien suffisant du secteur public, en particulier dans des domaines qualitatifs comme la formation à long terme dans des techniques complexes et un meilleur accès à l'emploi pour les personnes défavorisées ou difficiles à employer. De plus, on favoriserait l'économie en mettant sur pied des programmes plus dynamiques et innovateurs visant à encourager la formation au sein de la main-d'oeuvre féminine. Un soutien direct aux efforts accrus du secteur privé en matière de formation devrait devenir un objectif explicite des programmes gouvernementaux afin d'aider à l'investissement, aux rajustements et à l'innovation dans l'industrie.*

5. *Le succès d'une stratégie globale de formation repose en grande partie sur la qualité de la formation générale et professionnelle en établissement. Il se peut que des changements s'imposent pour sensibiliser davantage les établissements d'enseignement aux forces du marché. Toutefois, avant de modifier le système actuel, les gouvernements fédéral et provinciaux devraient, ensemble, réexaminer la formation professionnelle offerte dans les établissements canadiens et veiller à ce que les changements nécessaires soient effectués tout en préservant la stabilité du système.*

Annexe : La planification de l'emploi

Historique

Dans son *Exposé économique* de novembre 1984, M. Michael Wilson, ministre fédéral des Finances, annonçait la création d'un fonds d'un milliard de dollars consacré aux initiatives fédérales en matière de formation professionnelle et de développement de l'emploi pour l'exercice 1985-1986. Le point crucial de cette initiative était un processus de consultation entre le ministre fédéral de l'Emploi et de l'Immigration, M^me^ Flora MacDonald, et ses homologues provinciaux.

À la conférence des premiers ministres sur l'économie, qui s'est tenue à Regina en février 1985, le gouvernement annonçait son intention de consacrer 900 millions de dollars (et non un milliard, comme il se l'était proposé à l'origine) en 1985-1986 aux six programmes de la nouvelle stratégie de développement du marché de la main-d'oeuvre. Sur ce montant, 205 millions de dollars devaient être consacrés aux programmes d'emplois d'été pour les jeunes, ce qui laissait 695 millions de dollars pour la stratégie.

Dans le budget fédéral de mai 1985, M. Michael Wilson annonçait que le même montant de 900 millions de dollars irait à la stratégie de développement du marché de la main-d'oeuvre en 1986-1987.

Le 28 juin 1985, M^me^ Flora MacDonald annonçait au Parlement la *Planification de l'emploi*. Cette initiative regroupe en un seul programme toutes les activités du gouvernement fédéral en matière de création d'emplois et de formation — les six volets de la stratégie de développement du marché de la main-d'oeuvre, la formation en établissement et les programmes existants. En outre, le gouvernement fédéral faisait part de son intention de réduire son engagement global dans la création d'emplois et la formation qui, de 2,2 milliards de dollars l'année dernière, passerait à 2,1 milliards cette année, puis à 1,9 milliard l'année prochaine.

Les six programmes

ACQUISITION DE COMPÉTENCES est un programme qui vise les travailleurs dont l'emploi est menacé par les changements survenus dans la technologie et les conditions économiques. Il prévoit des congés de formation à plein temps ou à temps partiel, ainsi que des subventions fédérales pour les frais de formation et les salaires.

PÉNURIE DE MAIN-D'OEUVRE SPÉCIALISÉE est un programme qui vise à remédier dans une certaine mesure la grave pénurie actuelle (et à prévenir une grave pénurie éventuelle dans certains secteurs) de main-d'oeuvre spécialisée en offrant aux travailleurs une formation spécialisée. Les salaires des employés et les frais de formation sont remboursés en partie aux employeurs pendant la période de formation.

DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI vise à améliorer les chances d'emploi des chômeurs depuis longtemps sans travail. Une combinaison de subventions aux salaires et d'allocations pour les dépenses d'immobilisations et de formation peuvent être versées aux employeurs.

INTÉGRATION PROFESSIONNELLE aidera les jeunes et les femmes à passer de l'école ou du foyer au monde du travail. Le programme consistera en projets conçus et administrés par des coordonnateurs.

DÉVELOPPEMENT DES COLLECTIVITÉS est un programme qui apporte une aide aux travailleurs des collectivités qui connaissent un taux élevé de chômage, des fermetures d'usines et des mises à pied ou un sérieux déclin économique. L'accent est mis sur les possibilités d'emploi à long terme. Des détails seront donnés sur ce programme en automne.

INNOVATION est un programme qui fournira des fonds sur une base de partage des coûts pour encourager de nouvelles initiatives et des solutions innovatrices aux problèmes du marché de l'emploi. Ce programme donnera une certaine souplesse à la stratégie adoptée pour suivre l'évolution des besoins.